

IX kadencja



# **KANCELARIA SEJMU**

## **Biuro Komisji Sejmowych**

### **PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA**

- **KOMISJI NADZWYCZAJNEJ**  
**DO ROZPATRZENIA PROJEKTU**  
**USTAWY O ZMIANIE KONSTYTUCJI**  
**RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**  
**(NR 4)**  
**z dnia 8 marca 2023 r.**



---

## Pełny zapis przebiegu posiedzenia

### Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (nr 4)

8 marca 2023 r.

Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

- uzupełnienie składu zespołu stałych ekspertów Komisji;
- rozpatrzenie poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 2263).

W posiedzeniu udział wzięli: **Marek Chmaj**, **Krzysztof Koźmiński**, **Marcin Olszówka** i **Anna Rakowska-Trela** stali eksperci Komisji.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Agnieszka Grybska**, **Daniel Kędzierski** i **Maciej Zaremba** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych oraz **Wojciech Miller** i **Przemysław Sadłoń** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

#### Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z druku nr 2263. Informuję, że posiedzenie zostało zwołane na podstawie art. 198j ust. 2 Regulaminu Sejmu i będzie prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość.

Bardzo serdecznie witam państwa posłów uczestniczących zdalnie i obecnych na sali obrad. Witam również stałych ekspertów Komisji. Witam wszystkich uczestniczących w dzisiejszym posiedzeniu. Szczególnie serdecznie witam oczywiście panie. W imieniu męskiej części Komisji Nadzwyczajnej chciałbym złożyć najserdeczniejsze życzenia wszelkiej pomyślności, wszystkiego co najlepsze – przede wszystkim uśmiechu na co dzień i dużo radości każdego dnia.

Proszę członków Komisji o zalogowanie się do systemu do głosowania przez naciśnięcie odpowiedniego przycisku.

#### Poseł Małgorzata Wassermann (PiS):

Przepraszam bardzo, panie przewodniczący. Nie wiem, czemu system nie czyta mi karty.

#### Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Mimo wszystko proszę o naciśnięcie dowolnego przycisku celem potwierdzenia obecności.

#### Poseł Anna Maria Żukowska (Lewica):

Prosimy o głośne wyartykułowanie zgłoszenia głosowania ręką.

#### Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dobrze.

#### Poseł Małgorzata Wassermann (PiS):

Pani poseł też system nie czyta karty.

#### Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Czyli mamy jakiś problem techniczny. W takim razie musimy po prostu zrobić chwilę przerwy na rozwiązanie problemu technicznego.

[Po przerwie]

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Na podstawie listy obecności stwierdzam kworum.

Porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia obejmuje uzupełnienie składu zespołu stałych ekspertów Komisji i rozpatrzenie poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przechodzimy do punktu pierwszego. Muszę usprawiedliwić pana posła Łukasza Schreibera. Zatrzymały go obowiązki ministerialne, ale dotrze do nas niebawem. Jako przedstawiciel wnioskodawców mogę przedstawić kandydaturę eksperta, bo mieliśmy dzisiaj uzupełnić skład ekspertów zgłoszonych przez wnioskodawców.

Przedstawiam więc pana mecenas dr. hab. Krzysztofa Koźmińskiego. Jest on obecnie zatrudniony w wielu miejscach, m.in. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalność pana profesora to teoria prawa i prawo konstytucyjne. Jest to obszar zainteresowań i działalności pana profesora, który pokrywa się z dzisiejszą aktywnością Komisji Nadzwyczajnej. Jest autorem wielu publikacji naukowych oraz popularnonaukowych oraz uczestnikiem różnych konferencji, również zagranicznych.

Myślę, że jest to wystarczająca rekomendacja. Jeżeli nie usłyszę głosu sprzeciwu, uznaję, że Komisja akceptuje pana mecenas jako eksperta naszej Komisji. Nie ma głosu sprzeciwu. Informuję, że Komisja uzupełniła skład zespołu stałych ekspertów.

W tej sytuacji możemy przejść do punktu drugiego porządku dziennego. Rozumiem, że otrzymali państwo opinię Biura Analiz Sejmowych. Jeżeli na tym etapie członkowie Komisji czy nasi eksperci chcieliby zabrać głos co do samych opinii opracowanych przez Biuro Analiz Sejmowy, to myślę, że jest to właściwy czas.

Pan przewodniczący Robert Kropiwnicki.

**Poseł Robert Kropiwnicki (KO):**

Panie przewodniczący, w związku z tym, że opinie dostaliśmy właściwie w trakcie posiedzenia Sejmu, na którym dzieje się też dużo innych rzeczy, to prosiłbym o to, abyśmy dyskusję na temat konkretnych opinii odbyli na następnym posiedzeniu.

Chciałem też o coś zapytać. Prosiłbym pana ministra Schreibera o dane dotyczące tego, jakie mienie jest obecnie zatrzymane i jaki poziom długu jest obecnie wykorzystany na cele obronne. Czy wpłynęły one do Komisji?

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Nic mi o tym nie wiadomo. Nie otrzymaliśmy ich.

**Poseł Robert Kropiwnicki (KO):**

Jeśli będą takie dane, to będziemy o nie prosić. Myślę, że są to ważne elementy uzupełniające. Chciałbym się po prostu o nie upomnieć. Chodzi o dane na temat tego, jaki jest dzisiaj poziom zatrzymanego majątku obywateli rosyjskich lub firm rosyjskich w Polsce oraz jaki jest poziom zadłużenia państwa i ile z tego zostało wykorzystane na cele obronne.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Dobrze. Rozumiem, że z uwagi na to, że opinie są świeże i dotarły do państwa niedawno, wnioskuję pan, aby odnieść się do nich na kolejnym posiedzeniu. Nie widzę przeszkód. Pewnie nie zakończymy dzisiaj prac i będziemy kontynuowali je na kolejnym posiedzeniu.

Jednak w związku z tym, że są dzisiaj z nami nasi eksperci, może chcieliby panowie zabrać głos? Oczywiście zwracam się również do uczestniczącej zdalnie w posiedzeniu Komisji pani prof. Anny Rakowskiej.

Pan prof. Marek Chmaj.

**Stały ekspert Komisji Marek Chmaj:**

Panie przewodniczący, szanowni państwo, rolą eksperta nie jest negowanie projektu, tylko doradzanie w ten sposób, aby projekt był jak najlepszy i pozbawiony wad. Zatem, kierując się dobrem ustroju, konstytucją oraz zasadą przyzwoitej legislacji, jako ekspert dostrzegam pewne potrzeby.

Po pierwsze, jest to potrzeba weryfikacji, jaki jest dziś dług publiczny – jakiej jest on wysokości, jak on wygląda w regulowanych przez art. 216 ramach, jaki jest luz ustawodawcy dotyczący budżetu.

Po drugie, szanowni państwo, mamy w projekcie – w art. 216 ust. 5 – wskazane finansowanie potrzeb obronnych. Chciałbym podkreślić, że potrzeby obronne to określenie niezwykle szerokie. Nie jest to finansowanie li tylko potrzeb sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Potrzeby obronne mogą dotyczyć infrastruktury technicznej budynków, umocnień, dróg, tras szybkiego ruchu, zaopatrzenia. Może to być także infrastruktura społeczna – uniwersytety, szkoły wojskowe czy szkoły średnie służące wykształceniu kadry. Może to być także przygotowanie obrony cywilnej i tych wszystkich działań, za które odpowiada obecnie wojewoda zarządzający kryzysowo.

W związku z tym ujmowanie w konstytucji tak szerokiego określenia może w przyszłości obrócić się przeciwko ustrojodawcy. W ten sposób ogromna część wydatków, które są dzisiaj wskazane w limicie w art. 216, drogą decyzji Sejmu będzie mogła być wyprawiona poza limity budżetowe.

Druga rzecz, odnośnie do art. 234a. Mam wątpliwości, czy przepis w projektowanym brzmieniu jest absolutnie niezbędny. Czy tych regulacji nie można wprowadzić na poziomie ustawowym, zakładając, że będą one zgodne z konstytucją i innymi obecnie obowiązującymi przepisami? Z mojej analizy wynikało, że nie ma w tym przepisie niezbedności. Poza tym tutaj również mamy regulacje, które są zbyt ogólne. Określenie w konstytucji: „może zostać przejęte przez Skarb Państwa z mocy prawa i bez odszkodowania w przypadku, gdy można domniemywać (...)”. Proszę państwa, wskazywanie domniemywania w przepisie konstytucji nie jest niestety zbyt poważne, jeżeli bierzemy pod uwagę władzę ustrojodawcy.

Teraz ostatnia na dziś uwaga szczegółowa. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Pamiętajmy, że zawsze chcemy, aby wystąpiło odpowiednie *vacatio legis*. Zastanawiam się, czy potrzeba uchwalenia tej nowelizacji jest tak pilna i niezbędna, iż ustawa będzie wchodziła w życie bez żadnego *vacatio legis*. Higiena prawna nakazuje, żeby można było się przygotować do tych rozwiązań. Zatem miesięczne czy dwumiesięczne *vacatio legis* niczego by wcale nie utrudniło, a byłoby przejawem szacunku ustrojodawcy do innych przepisów konstytucji.

Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Dziękuję bardzo, panie profesorze.

Pani przewodnicząca.

**Posel Małgorzata Wassermann (PiS):**

Dziękuję bardzo.

Mam w tym zakresie odmienne zdanie. Przepisy prawne – nie tylko konstytucji, ale też innych ustaw – bardzo często są przepisami ogólnymi. Jak pan profesor zapewne wie, w wyniku wykładni, doktryny czy ewentualnie orzecznictwa następuje wypełnienie tych definicji, które są dość ogólne. Tym bardziej że w tym zakresie projekt zmian w konstytucji odsyła do projektu ustawy, który być może będzie to precyzował. Pojęcia nieostre nie są pojęciami nieznanymi ustawodawcy. W przepisach jest takich bardzo wiele i są one interpretowane. Mało tego, przecież nawet takie założenie...

Przygotowując się do posiedzenia Komisji, sięgnęłam do zapisów z momentu powstawania konstytucji. Już wtedy między autorami konstytucji, osobami, które pracowały nad tym tekstem, był spór w zakresie tego, czy ten przepis nie będzie zbyt rygorystyczny w stosunku do rządu, parlamentu i Narodowego Banku Polskiego w wypadku sytuacji szczególnych. Mowa np. o takiej sytuacji, jaką mieliśmy dwa lata temu w związku z COVID-19, czy też obecnej, związanej z działaniami wojennymi. To jest jedna sprawa.

Druga sprawa jest taka, iż rozumiem, że ponieważ na tym etapie nie łączy się to w żaden sposób z konsekwencjami finansowymi i zmianami w ustawie budżetowej, to nie bardzo istnieje uzasadnienie, aby wydłużać *vacatio legis*. Wojna toczy się tu i teraz, a tak naprawdę to pod tę wojnę i to zagrożenie tworzone są dzisiaj przepisy, nad którymi pracujemy.

W związku z powyższym nie podzielam w tym zakresie tego stanowiska. Czytając konstytucję, często sięgamy do protokołów dyskusji z prac nad konstytucją m.in. dlatego, że często są to pojęcia dość pojemne. Chcemy wiedzieć, co ustrojodawca miał na myśli, tworząc te przepisy.

Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Dziękuję bardzo, pani przewodnicząca.

Proszę bardzo, pan mecenas Koźmiński.

**Stały ekspert Komisji Krzysztof Koźmiński:**

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący.

Pozwolę sobie krótko odnieść się do pytania pana przewodniczącego o opinię oraz zaprezentować kilka wstępnych obserwacji. Moim zdaniem obie opinie Biura Analiz Sejmowych potwierdzają kwestię zasadniczą, czyli to, że mamy do czynienia z propozycją nowelizacji wprowadzającej zupełnie nową instytucję prawną. Ta instytucja prawna – mimo tego, że może rzeczywiście prowadzi do podobnych skutków prawnych względem istniejących już obecnie instytucji na szczeblu ustawowym, które pozostają w zgodzie z naszymi normami ustrojowymi, czyli przede wszystkim instytucji przepadku i wyłączenia – jest jednak zupełnie inną, nową instytucją prawną.

Posłużę się pewną analogią. To jest trochę tak, jakby powiedzieć, że np. instytucja zasiedzenia wywołuje podobne lub wręcz identyczne skutki jak umowa kupna-sprzedaży. To prawda, one wywołują podobne skutki. Jednak sama instytucja, jej uzasadnienie, procedura i przesłanki, które zachodzą, są zasadniczo inne. Te dwie opinie Biura Analiz Sejmowych rzeczywiście to potwierdzają. Autorzy zwracają uwagę, że instytucja przepadku ma jednak inne uzasadnienie. Zgadzam się z tym. Jest ściśle powiązana z prawem karnym i procesem sądowym. Inne uzasadnienie i konstrukcja prawna towarzyszą również wyłączeniu.

Jaki jest tego skutek? Zgadzam się z tym, co powiedział prof. Chmaj – moją rolą nie jest mówienie państwu, czy to rozwiązanie powinno być wprowadzone, czy nie. Moją rolą jest zastanowienie nad jego ewentualnymi wadami i zaletami. Z jednej strony rzeczywiście jest tak – i projektodawca jest tego świadomy, bo zostało to wyrażone w uzasadnieniu *expressis verbis* – że mówimy o konstrukcji, która w daleko idący sposób ingeruje w prawo własności. Natomiast z drugiej strony projektodawca podkreśla coś, co trudno jest zignorować – sytuacja jest nadzwyczajna.

Dodam może jeszcze jedną rzecz. Przygotowując się do dzisiejszego posiedzenia, zapoznałem się nie tylko z opiniami BAS-u i innymi opiniami, np. opinią Naczelnej Rady Adwokackiej. Pozwoliłem sobie zrobić przegląd literatury zagranicznej – nie tylko literatury naukowej, lecz także blogów prawniczych i pojawiających się opinii. Mowa o bardzo różnych krajach – Kanadzie, Estonii, państwach bałtyckich, Stanach Zjednoczonych, Anglii. Rzeczywiście trudno na razie znaleźć kraj, który wprowadziłby instytucję równie daleko idącą jak ta będąca przedmiotem naszych obrad. Trudno jednak lekceważyć opinie ekspertów zagranicznych z różnych krajów, również anglosaskich.

Podkreślają oni, że wobec sytuacji otwartego konfliktu, bardzo brutalnej agresji – przypominającej nam czasy, o których wydawało nam się, że zapomnieliśmy – rodzi się pytanie, czy nie wymaga to jednak od państw Zachodu, respektujących prawa, wolności, zasadę proporcjonalności i inne idee konstytucjonalizmu, wprowadzenia tak daleko idących rozwiązań jak to, które jest tutaj analizowane. Mam wrażenie, że chociaż to rozwiązanie rzeczywiście może się wydawać drastyczne, to nie jest tak, że tylko w Polsce rozmawia się na ten temat. Proszę zwrócić uwagę – skoro na ten temat dyskutują autorzy ze Stanów Zjednoczonych, Anglii czy Kanady, czyli krajów anglosaskich, gdzie idea własności jest jednak traktowana jak rodzaj świętości, bo cała idea indywidualizmu wywodzi się z idei własności prywatnej, to rzeczywiście jest coś na rzeczy.

Trzecia uwaga pośrednio odnosi się do wypowiedzi pana prof. Chmaja, z którą generalnie się zgadzam. Przepisy, które są przedmiotem obrad, zawierają liczne klauzule generalne. To oczywiście jest prawda. Rzeczywiście jest tak, że ewentualne ich przyjęcie da dosyć szeroką swobodę po stronie ustawodawcy czy – w zależności od tego, jakie

to będą przepisy ustawowe – organów stosujących prawo. Jednak z drugiej strony, język prawny konstytucji, mimo że wciąż jest językiem prawnym rządzącym się pewnymi prawami techniki prawodawczej, jest jednak językiem szczególnym. Jeśli spojrzymy na tekst aktualnie obowiązującej konstytucji, czyli przepisów stosowanych od wielu lat, to rzeczywiście te przepisy są bardzo bogate w klauzule generalne i zwroty nieokreślone. One siłą rzeczy muszą być potem doprecyzowane przez ustawodawcę, prawodawcę na niższym szczeblu i przez organy stosujące prawo.

Bardzo dziękuję.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo, panie doktorze. Pan dr Marcin Olszówka.

**Stały ekspert Komisji Marcin Olszówka:**

Szanowna Komisjo, proszę państwa, postaram się mówić bardzo krótko. Nie chcę powieść tego, co mówił pan prof. Koźmiński.

Chciałem zwrócić państwu uwagę, że debatujemy nad projektem o zmianie konstytucji. Konstytucja jest w istocie rzeczy ustawą zasadniczą i wyznacza pewne ramy ustrojowe. W przypadku uchwalenia projektowanej zmiany będzie ona dotyczyła nie tylko obecnej sytuacji czy sytuacji, która będzie miała miejsce w dniu uchwalenia konstytucji. To będą przepisy, które będą oddziaływać przez lata. Będą one oczywiście obowiązywać również w przyszłych latach i będą mogły być wykorzystane w innych, analogicznych sytuacjach.

Na poprzednich posiedzeniach pojawiał się zarzut, że te przepisy rzeczywiście mają dość ogólny charakter. Nie czyniłbym z tego zbyt dużego zarzutu. Tak jak zauważyła pani przewodnicząca Wassermann, w przepisach prawa mamy sporo klauzul generalnych na poziomie ustawowym, a szczególnie na poziomie konstytucyjnym. Nie chcę powiedzieć, że należałoby tego wręcz wymagać od konstytucji, ale czasami jest to potrzebne. Ma to po prostu poszerzyć zakres swobody ustawodawcy, który będzie później wypełniał przepisy konstytucji.

Oczywiście podzielam opinię prof. Chmaja, że rolą ekspertów jest wskazywanie pewnych konsekwencji takich czy innych rozwiązań. Chciałbym się bardzo krótko wypowiedzieć na temat tych dwóch propozycji.

W zasadzie projekt sprowadza się do zmiany pewnej instytucji prawnej i wprowadzenia nowej. Jeżeli chodzi o zmiany w art. 216, to jak doskonale wiemy, ich podstawowym skutkiem będzie rozluźnienie limitów maksymalnego długu publicznego, który może być zaciągany. Niewątpliwie pozwala to na zwiększanie długu publicznego. To jest rzecz oczywista. Zmiana wprowadza pewien wyjątek. Decyzją ustrojodawcy będzie już to, czy ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa państwa, potrzeby obronne i innego rodzaju kwestie zdecydujemy się dopuścić możliwość – niekoniecznie wprowadzić obowiązek czy to zaakceptować, ale właśnie dopuścić możliwość – aby ze względu na sytuację międzynarodową, geopolityczną itd. zwiększyć zadłużenie państwa w tym zakresie. Chodzi o to, żeby potem nie doszło do sytuacji, w której zwiększy się zagrożenie wojenne, a organy państwa, głównie rząd, staną przed dylematem, czy kupować czołgi, czy przestrzegać konstytucji. Przepraszam, że trochę upraszczam, ale to się może sprowadzać mniej więcej do takiego dylematu.

Jeżeli chodzi o art. 234a, czyli ten drugi przepis, wywołujący chyba większe dyskusje, to pozwolę sobie nie zgodzić się z prof. Chmajem. Proszę państwa, jeżeli chcemy wprowadzić nową instytucję przejęcia przez Skarb Państwa własności osób, co do których istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że wspierają swoim majątkiem reżim Putina czy innego państwa prowadzącego zbrojną napaść na Polskę lub inne państwo, co ma wpływ na sytuację bezpieczeństwa państwa, to niestety albo stety nie pozwalają na to obecne regulacje konstytucyjne i – co za tym idzie – ustawowe.

Instytucja przepadku rzeczywiście pozwala zabrać własność bez odszkodowania. Tylko w tym zakresie jest ona podobna do instytucji projektowanej w art. 234a. Jednak aby orzec przepadek, musimy mieć przestępstwo. Nie wystarczy czyn zabroniony, musi być popełnione przestępstwo. To przestępstwo musi być stwierdzone przez sąd

prawomocnym wyrokiem. Postępowanie będzie trwało krócej lub dłużej, bo są jeszcze nadzwyczajne środki zaskarżenia.

Oczywiście przepisy to jedna rzecz. Musimy mieć czyn, który wypełnia znamiona przestępstwa, znamiona czynu zabronionego. Co więcej, trzeba udowodnić oskarżonemu, że on rzeczywiście popełnił czyn zabroniony. To może być jeszcze trudniejsze w praktyce. Jak wiemy, w prawie karnym wszystkie wątpliwości są rozpatrywane na korzyść oskarżonego. To zmniejsza prawdopodobieństwo udowodnienia właścicielowi takiego majątku, że popełnił czyn zabroniony, a nie tylko w jakiś sposób wspiera swoim majątkiem agresję, chociażby przez przelewy finansowe.

Ostatnia uwaga odnosi się do wejścia w życie. Proszę państwa, oczywiście w polskim prawie konstytucyjnym czy w ogóle polskim konstytucjonalizmie jesteśmy bardzo przyzwyczajeni do *vacatio legis* i przywiązujemy do niego bardzo dużą wagę. To wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Nie kwestionuję ani samego faktu, ani samej tego zalety. Natomiast chciałbym państwu powiedzieć w ramach ciekawostki, że sama zasada demokratycznego państwa prawnego, czyli wprowadzona w roku 1989 ustawa o zmianie konstytucji uchwalona 29 grudnia 1989 r., wchodziła w życie właśnie w dniu ogłoszenia. Nie fetyszyzowałbym więc aż tak bardzo tego długiego *vacatio legis*, zwłaszcza że prace nad tym projektem trwają i jeszcze będą trwać. Będą one dość długie. Jest to zmiana, która materialnie dotyczy rozdziału drugiego, więc sama procedura będzie trwała długo. Nie czyniłbym więc z tego dużego zarzutu.

Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Tak, proszę bardzo, pan przewodniczący Kropiwnicki.

**Poseł Robert Kropiwnicki (KO):**

Dziękuję bardzo. Wchodzimy już trochę w poziom merytoryczny. Może to i dobrze. Mam kilka uwag, ale chciałem też zapytać o coś ekspertów. Rozumiem, że dzisiaj...

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Panie przewodniczący, może jeszcze damy się wypowiedzieć pani profesor. Wtedy będą dokładne pytania.

**Poseł Robert Kropiwnicki (KO):**

OK, nie widziałem, że pani profesor jest zgłoszona. Dobrze.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Proszę bardzo, pani prof. Anna Rakowska-Trela – zdalnie. Oddaję głos.

**Stały ekspert Komisji Anna Rakowska-Trela:**

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Ja bardzo krótko, bo pewne uwagi, które chciałam zgłosić na wstępie, zostały już wypowiedziane przez państwa.

Zwrócę może uwagę na dwie okoliczności. O nich była już mowa, ale chciałam je podkreślić, bo moim zdaniem są one istotne. Sprowadzają się do postulatu, że musimy pamiętać, iż nowelizacje dwóch przepisów, o których teraz mówimy, mają oczywiście związek z krytyczną sytuacją za naszą wschodnią granicą. Mają związek z kryzysem i koniecznością zapewnienia z jednej strony możliwości obrony, a z drugiej strony utrudniania osobom zaangażowanym w konflikt pomocy agresorom. Jednocześnie konieczna jest pomoc ofiarom tego konfliktu.

Musimy jednak pamiętać, że te przepisy mają taki charakter, o jakim przed chwilą była mowa. Będą obowiązywały także w przyszłości – za rok, za dwa, za pięć, za dziesięć. Chyba że oczywiście ustrojodawca zdecyduje się usunąć wyjątki od dotychczasowych zasad konstytucyjnych. Tym niemniej, pamiętając o tym aspekcie i odnosząc się do proponowanej zmiany art. 216, absolutnie podzielam ocenę, że wyjątek przewidziany w proponowanej regulacji jest szeroki. Po drugie, otwiera on możliwość oceniania w przyszłości potrzeb państwa w inny sposób.

Chodzi o to, że teraz oczywiście jest to uzasadnione sytuacją, w jakiej się znaleźliśmy. Ustrojodawca dostrzegł potrzebę finansowania potrzeb obronnych. Natomiast możemy sobie wyobrazić sytuację z przyszłości, w której zostanie dostrzeżona inna potrzeba,

która miałaby być finansowana ponad limit przewidziany dotychczas w art. 216. Taki sposób myślenia otwiera możliwości wprowadzania tego rodzaju wyjątków. Jeżeli już państwo projektodawcy dostrzegli potrzebę wprowadzenia takiej regulacji, to przyłączyłabym się w tym zakresie do stanowiska i postulatu pana prof. Marka Chmaja, iż tego rodzaju regulacje trzeba doprecyzować na poziomie konstytucyjnym i uregulować bardziej szczegółowo.

Jeżeli natomiast chodzi o drugą z proponowanych zmian, to w mojej ocenie ona także zawiera za dużo klauzul generalnych i jest zbyt ogólna. W treści proponowanej regulacji czytamy, że projektodawcy przewidzieli, iż majątek może zostać przejęty przez Skarb Państwa. To już zakłada pewną ocenność sytuacji. Może to nastąpić wówczas, gdy „można domniemywać”, czyli nawet nie wtedy, gdy takie domniemanie rzeczywiście istnieje, ale nawet wówczas, kiedy ono może istnieć. Oznacza to, że ono niekoniecznie istnieje rzeczywiście. Majątek ten „jest lub może być wykorzystany w jakiegokolwiek części” – tu znów „może być wykorzystywany”, a co więcej, „w jakiegokolwiek części”.

W dodatku końcówka tego przepisu wskazuje tylko przykładowe sytuacje, które mają pozwalać na to, aby można było domniemywać, że ten majątek jest wykorzystywany w tak niegodziwy sposób. To otwiera nie tylko ustawodawcy, ale przede wszystkim również organom administracji... Pamiętajmy, że organami, które mają wykonywać tę regulację mają być organy administracji, a kontrola sądowa ma być przewidziana dopiero później. Rzeczywiście poziom swobody jest znaczny.

Zwracając uwagę na te okoliczności, także postulowałabym, aby wymienione przeze mnie przed chwilą sformułowania były jednak nie tak ocenne i nie tak szerokie. Nawet pozostawiając te uwagi na boku, mam wątpliwości co do tego, czy wprowadzenie tego rodzaju regulacji do konstytucji jest konieczne. Zwracam uwagę na to, iż na poziomie ustawowym mamy instytucje, które pozwalają na zamrażanie majątku i w rezultacie późniejsze jego odejmowanie w przypadku podejrzenia zaistnienia różnego rodzaju czynów. W szczególności tego rodzaju regulacją jest ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. W moim przekonaniu byłoby lepiej, gdybyśmy poszli w kierunku dostosowania regulacji ustawowych do potrzeb, które zgłaszają projektodawcy w uzasadnieniu projektu, a nie w kierunku zmiany konstytucji.

Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Bardzo dziękuję, pani profesor.

Teraz już pan przewodniczący Robert Kropiwnicki.

**Poseł Robert Kropiwnicki (KO):**

Dziękuję bardzo. Chciałem zgłosić kilka uwag ogólnych, a potem mam jeszcze pytania do ekspertów.

Rozumiem, że według tego projektu wprowadzamy nową instytucję, jaką jest przejęcie przez Skarb Państwa. Obecnie nie ma takiej instytucji. Na tym ma polegać novum. Generalnie koncentruję się w tym momencie na art. 234a. Tam poprzez wprowadzenie opisujemy czyn i okoliczności – to jest rdzeń samego przejęcia. Rdzeniem jest samo przejęcie i okoliczności. Co do samego sformułowania tego bardzo rozbudowanego artykułu, to uważam, że pierwsza część zdania jest dość konkretna. Ona mówi o tym, że w razie napaści na Rzeczpospolitą Polską... Chciałem jednak zapytać o tę drugą część.

Jak eksperci to rozumieją? Chciałbym to tutaj zacytować. Przyznam szczerze, że dla mnie jest to jednak trochę niejasne. Zdanie pierwsze jest długie, ale jego pierwsza część brzmi tak: „W razie napaści zbrojnej dokonanej przez obce państwo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej(...)”. To jest, zdaje się, zrozumiałe. Chociaż dzisiaj, we współczesnym państwie, napaść nie jest tylko napaścią stricte fizyczną. O tym trzeba pamiętać. Można mówić o napaściach hybrydowych, o atakach cyfrowych. Jest szereg różnych ataków. To też trzeba by tak naprawdę doprecyzować przy dzisiejszym stanie wiedzy, bo można powiedzieć, że używamy pojęcia XX-wiecznego.

W momencie kiedy pisano prawo czy tworzone konwencje po II wojnie światowej, było wiadomo, że chodzi o napaść fizyczną. Wiadomo było, o co chodzi – ktoś przekroczył granicę, zaatakował nas. Dzisiaj jednak można nas zaatakować, nie przekraczając granic.

Może to być atak dronem. Może to być chociażby jakaś przypadkowa broń itd. Nie mówię już o atakach cyfrowych, które właściwie pojawiają się nie wiadomo gdzie i nie wiadomo przez kogo. Dzisiaj używałbym już chyba innego słowa.

Bardzo chciałbym państwa zapytać o to sformułowanie ograniczone do napaści zbrojnej, czyli napaści ściśle fizycznej. Tak to chyba powinniśmy rozumieć, chociaż nie wiem, czy o to chodziło autorom. Można przecież sobie wyobrazić, że ktoś zdemoluje nam system cyfrowy i wyłączy cały system zarządzania państwem. Wtedy co prawda nie dojdzie do napaści zbrojnej, ale faktycznie może dojść do napaści.

Chciałem też zapytać o to, co jest po sformułowaniu „lub”. Mamy tam tak: „(...) lub powodującej bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej napaści na terytorium innego państwa”. Chodzi więc o inną napad na inne państwo, która może oddziaływać na zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa polskiego. To jest już właściwie bardzo uznaniowe.

Chciałem więc dopytać ekspertów, czy nie należałoby tego w jakiś sposób doprecyzować? Rozumiem, że autorzy chcieli sobie zostawić pewną klauzulę generalną, ale czy to nie jest zbyt generalna formuła? Prawo piszemy też na złe czasy. Jako prawnicy jesteśmy uczeni, że trzeba przewidywać też złe okoliczności. Jestem w stanie sobie wyobrazić taką sytuację, że jakieś państwo w Afryce zaatakuje inne państwo w Afryce i będzie to miało skutki np. dla polskiego przedsiębiorcy, który jest tam w coś zaangażowany.

KGHM inwestował kiedyś w Kongu, a teraz ma interesy w Chile. Jeżeli jakieś państwo w Ameryce Południowej zaatakuje Chile, to może mieć to wpływ na nasze interesy, bo KGHM może wtedy ponieść duże straty. Wtedy co, uruchamiamy procedury przejęcia, czy też nie? Myślę, że to jest bardzo istotne. Chciałbym zapytać, jak państwo to rozumieją? Jednak są to pojęcia, które wymagają bardzo wysokiej precyzyjności. To musi być bardzo wyraźnie i dokładnie zrozumiane w oparciu zarówno o słownik języka polskiego, jak i doktrynę.

W drugiej części mojego wystąpienia chciałbym dopytać o procedurę przepadku. Dzisiaj mamy procedurę przepadku, o której orzeka sąd. Wszyscy wiemy, że jest to oczywiście instytucja prawa karnego. Wiemy też, że raczej musi nastąpić to na wniosek prokuratora, ale sąd może orzekać. Czy można w jakiś sposób zrobić to w tej formule, że w oparciu o dzisiejsze przepisy i sankcje Unii Europejskiej ten zamrożony majątek osób czy podmiotów, które są zaangażowane w jakiś sposób w zbrodnie wojenne... Raczej wszyscy uznajemy przecież, że na Ukrainie mamy do czynienia ze zbrodniami wojennymi.

Mam więc pytanie do pana ministra Schreibera jako wnioskodawcy, ale również jako ministra. Czy rząd trenował taką procedurę, według której zwróciliście się do jakiegoś sądu o przepadek? Czy były jakieś próby? Ponawiam pytanie o to, czy jest jakiś zamrożony majątek, a jeżeli tak, to jakiej on jest wartości? Czy były takie próby? Wydaje się, że jest możliwe, aby w oparciu o dzisiejsze przepisy sąd mógł orzec o przepadku. Wtedy byłoby to znacznie prostsze i nie trzeba by robić całej tej zmiany konstytucji.

Dziękuję bardzo i proszę o odpowiedź na te pytania.

#### **Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Dziękuję bardzo.

Tak dla porządku – jeszcze nie rozpatrujemy szczegółowo poszczególnych zmian. Rozumiem ogólne pytania i do pierwszej, i do drugiej zmiany. Pan przewodniczący kieruje te pytania po części do przedstawiciela wnioskodawców, a po części do naszych ekspertów. Będę proponował, aby państwo z jednej i drugiej strony przygotowali już na kolejne posiedzenie Komisji ewentualne propozycje poprawek do tych zmian.

Mam też pytanie do panów mecenasów z Biura Legislacyjnego. Tak ja wspominał pan prof. Chmaj, rolą ekspertów jest wskazywanie, gdzie można by ewentualnie poprawić to przedłożenie. Czy dla przyjęcia ewentualnych poprawek do zmian będzie obowiązywała większość kwalifikowana, czy zwykła?

#### **Poseł Robert Kropiwnicki (KO):**

Trzech czy pięciu posłów do zgłaszania poprawek.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Tak, jeśli chodzi o zgłoszenie, to wiemy, że musi być ono podpisane przez odpowiednią liczbę posłów. Natomiast sama kwestia przyjęcia poprawek?

**Legislator z Biura Legislacyjnego Przemysław Sadłoń:**

Dziękuję bardzo. Przemysław Sadłoń, Biuro Legislacyjne.

Jeżeli chodzi o kwalifikowaną większość, to zgodnie z przepisami regulaminu Sejmu odnosi się ona jedynie do przyjmowania sprawozdania przez Komisję. W przypadku poprawek ta większość nie została uregulowana w odrębny sposób. Należy więc przyjąć, że wymagana jest zwykła większość. Są natomiast pewne wymogi odnośnie do zgłaszania poprawek. Zgodnie z art. 86f regulaminu Sejmu poprawkę do projektu może zgłosić w formie pisemnej grupa co najmniej pięciu posłów. Taka występuje odrębność co do poprawek.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Dziękuję, panie mecenasie.

Oddaję głos pani przewodniczącej Annie Marii Żukowskiej, według zgłaszanej kolejności.

Witam oczywiście pana ministra Łukasza Schreibera, który dotarł do nas. Jak się pan zorientował, rozmawiamy na razie ogólnie. Jesteśmy po wypowiedziach ekspertów. W tej chwili przeszliśmy do pytań do wnioskodawcy i ekspertów.

**Poseł Łukasz Schreiber (PiS) – spoza składu Komisji:**

Dziękuję.

Jeżeli mogę, to chciałbym tylko wtrącić słowo. Przepraszam wszystkich członków Komisji za spóźnienie. Wynikało ono tylko i wyłącznie z obowiązków rządowych. Dziękuję za zrozumienie.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Dziękuję, panie ministrze.

Pani przewodnicząca Anna Maria Żukowska.

**Poseł Anna Maria Żukowska (Lewica):**

Szanowni państwo, mam kilka uwag i pytań. Podzielim oczywiście zgłoszone wcześniej wątpliwości. One właściwie były znane od samego początku, od pierwszego merytorycznego posiedzenia naszej Komisji. Wynikały również z uwag Biura Legislacyjnego.

Mam jeszcze dodatkowe pytanie dotyczące zgłaszanego przez BAS zapotrzebowania na to, aby dokonać oceny tego projektu pod kątem zgodności z przepisami unijnymi. Mamy prawa podstawowe, jednym z nich jest prawo własności. W tym przypadku będziemy w nie bardzo głęboko ingerować. Jest to ingerencja, która nie będzie ingerencją dokonaną przez sąd. Tak jak mówił pan poseł Kropiwnicki, to już jest przejęcie majątku, a nie jego zamrożenie. Nie mamy tu więc do czynienia z tym, o czym mówiliśmy w przypadku sankcji.

Takie rozwiązania – zamrażanie – było proponowane na poziomie unijnym. Nie zmienia się właściciel, nie zmienia się prawo własności do różnych nieruchomości i przedmiotów własności, natomiast właściciel ma ograniczone możliwości korzystania ze swojego prawa i jego eksploataowania. To jest jednak trochę inne rozwiązanie niż proponowane przez wnioskodawców. Mam więc pytanie dotyczące stricte kwestii zgodności z przepisami unijnymi.

Podzielim też uwagi na temat tego, że ten przepis jest sformułowany zbyt ogólnie. Jeżeli chciałoby się stosować tutaj kazuistykę, to na gruncie tego przepisu naprawdę można by wydedukować, że właściwie każda osoba niebędąca obywatelem polskim może podlegać pod ten przepis. Tu jest tyle różnych nieścisłych i generalnych sformułowań, że pojawia się pytanie, kto i w jakim trybie będzie decydował w tym temacie.

Czy na przykład napaść jednego z państw Ameryki Południowej na inne państwo Ameryki Południowej spowoduje zagrożenie dla naszego państwa? Czy spowoduje to, że będzie można skorzystać z tego przepisu i w związku z tym zamrozić czyjś majątek? To znaczy właśnie nie zamrozić, tylko przejąć bez prawa do odszkodowania. Moim zdaniem to są zbyt ogólnie sformułowane przepisy. Zresztą sama konstrukcja gramatyczna

zdania, które jest bardzo długie i zawiera wiele zdań wtrąconych, nie wpisuje się w dobrą metodę legislacji.

Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Dziękuję, pani przewodnicząca.

Panie profesorze, najpierw wypowiedzą się posłowie z pytaniami, a potem będą mogli się do nich odnieść nasi eksperci.

Bardzo proszę, pan poseł Arkadiusz Myrcha.

**Poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dziękuję bardzo.

W swojej wypowiedzi chciałbym się skupić na propozycji dodania do konstytucji rozdziału 11a i nowego art. 234a. Szanowni państwo, proszę zwrócić uwagę, że rozdział 11 dotyczy stanów nadzwyczajnych – sytuacji epizodycznych, sytuacji mających określone znaczenie. Natomiast w propozycji rozdziału 11a zagrożenie bezpieczeństwa państwa tak naprawdę odnosi się do czegoś, co trwa, co jest ciągle, co się nie zmienia.

Polska, jak praktycznie każde inne państwo na świecie, znajduje się w jakimś stanie zagrożenia bezpieczeństwa. Gdyby tak nie było, nie mielibyśmy wojska, Straży Granicznej czy członkostwa w Pakcie Północnoatlantyckim, który jest bytem obronnym. Nie jest to byt ofensywny, tylko właśnie obronny, mający na celu zapewnienie bezpieczeństwa państwom członkowskim. W Polsce, która jest członkiem NATO i Unii Europejskiej, w sposób permanentny zagrożone jest w jakiś sposób bezpieczeństwo – czy to bezpieczeństwo militarne, czy to bezpieczeństwo przestrzeni internetowej. To się dzieje cały czas.

Wiemy doskonale, że sytuacja, która trwa na Ukrainie z inicjatywy Rosji, zagraża bezpośrednio bezpieczeństwu Polski. Możemy jednak wymienić szereg innych, wcześniejszych działań na terenie naszego kraju lub krajów sąsiednich, które również stanowiły bezpośrednie zagrożenie. Przykładem może być to, co działo się na wschodniej granicy z państwem białoruskim. Czy stanowiło to bezpośrednie zagrożenie dla naszego państwa? Tak, stanowiło. Czy to oznacza, że wypełnione byłyby znamiona opisane w art. 234a? Wydawałoby się, że pewnie tak.

Pamiętamy wszyscy atak cybernetyczny na Estonię. Był to największy dotychczas atak cybernetyczny na państwo, zostało ono sparaliżowane. Był to atak ze strony państwa rosyjskiego, co nie było żadną tajemnicą. Czy to zagrażało państwom bałtyckim...

Mogę to później powtórzyć, nie ma problemu. Dziękuję jednak, że pan poseł tak się wśluchuje w te słowa. Doceniam.

To wówczas również stanowiło bezpośrednie zagrożenie dla państw bałtyckich, dla państw Europy Środkowo-Wschodniej. Czy to, że Polska była częścią koalicji antyterrorystycznej po zamachach 11 września 2001 r., stanowiło zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa? Ano stanowiło. Czy to, że w sposób bezpośredni uczestniczyliśmy w misji w Iraku – kontyngentami, zabezpieczeniem administracyjnym itd. – stanowiło zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa? Stanowiło. Powszechnie mówiło się przecież o tym, że Polska, jak i inne państwa Europy, może być celem ataków terrorystycznych. Część państw Europy była zresztą celem ataków terrorystycznych.

Polska znajduje się więc permanentnie w jakimś stanie zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Po to mamy politykę obronną, po to się do tego przygotowujemy. W mojej ocenie tworzenie takiego przepisu konstytucyjnego, który nie ma... Zwłaszcza w tym miejscu, bo jeśli spojrzymy na systematykę konstytucji, to jest to miejsce, w którym opisuje się zdarzenia o konkretnych przesłankach, konkretnych okolicznościach. W ich wyniku władza państwowa otrzymuje bardzo konkretnie określone narzędzia. Chodzi też o takie sytuacje, w których określone wydarzenia – jak na przykład procesy wyborcze – nie mogą nastąpić.

Jeśli spojrzymy na art. 234a, to tak naprawdę można pod ten przepis podciągnąć wszystko, co dzieje się w sferze bezpieczeństwa państwa. Jeśli skoncentrujemy się tylko na tej części, to w mojej ocenie pod ten enigmatycznie skonstruowany przepis polska administracja rządowa mogłaby podciągnąć wszystko. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Bardzo dziękuję, panie pośle.

Zgłaszał się pan prof. Dariusz Rosati.

**Poseł Dariusz Rosati (KO):**

Dziękuję, panie przewodniczący.

Rozumiem, że jesteśmy na etapie zgłaszania takich ogólnych uwag i pytań do ekspertów. Nie chcę wchodzić w szczegóły, jeśli chodzi o konkretne zapisy tej propozycji ustawowej. Myślę, że będziemy mieli jeszcze czas na konkretne uwagi co do języka. Podzielałm zastrzeżenia, które tutaj padły – język jest dość nieprecyzyjny, otwiera bardzo szerokie pole do interpretacji. Na pewno nie powinniśmy się zgadzać na zapisy w tej formie, zwłaszcza na poziomie konstytucyjnym. One otwierają ogromne pole możliwości, jeżeli chodzi o interpretacje.

Mam do naszych ekspertów dwa pytania, dotyczące możliwości zrealizowania celu, jaki postawili sobie wnioskodawcy, bez zmiany konstytucji, na gruncie obecnych uregulowań. Zaczniemy od tego art. 234a.

Mam pytanie do panów ekspertów co do art. 46 konstytucji, który wymaga spełnienia dwóch kryteriów – przypadek mienia musi być określony w ustawie oraz musimy mieć prawomocne orzeczenie sądu. Czy to właściwie nie daje nam możliwości, aby na podstawie bardziej szczegółowych niż na poziomie konstytucji uregulowań ustawowych sąd rozstrzygał, czy mamy do czynienia z sytuacją, która uzasadnia przypadek mienia?

Tak jak tu napisano, możemy mieć napaść zbrojną bądź agresję wobec państwa polskiego. Jednak zwróćmy uwagę na te wszystkie niuanse, o których była mowa – czy to jest napaść fizyczna, czy cybernetyczna, czy zagrożenie bezpieczeństwa jest bardziej lub mniej bezpośrednie. Nie wchodząc w te wszystkie niuanse, jest prawdopodobnie bardzo trudno określić to na poziomie konstytucyjnym. A jakby zostawić to do rozstrzygnięcia sądowego? Można byłoby dla takich przypadków określić jakąś bardzo szybką procedurę sądową, która, jak rozumiem, mogłaby być wykorzystywana w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Wtedy sąd nie deliberowałby nad tym miesiącami.

Mieliśmy kiedyś instytucję sądów wojskowych. Można powiedzieć, że była ona dość niechlubna w różnych sytuacjach, ale generalnie były to sądy, które orzekały bardzo szybko. Pytanie pierwsze jest więc tego rodzaju – czy cel, który postawili sobie wnioskodawcy, da się zrealizować na podstawie istniejącego art. 46 przy odpowiednich zmianach ustawowych?

Jeśli chodzi o drugą sprawę, czyli o wyłączenie wydatków na obronność, to pisze się tutaj o finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej. Podzielałm pogląd pana prof. Chmaja, że jest to bardzo szeroki, pojemny agregat. Jeżeli mamy decydować jeszcze na poziomie ustawy, co jest potrzebą obronną... Tak rozumiem uwagę pani przewodniczącej, że ustawa może to doprecyzować. Jeżeli ustawa może doprecyzować, że potrzeby obronne to wydatki na uzbrojenie, to OK, jest to precyzyjne. Jednak ustawodawca może rozszerzyć ten zapis już nie w trybie konstytucyjnym, tylko w trybie zwykłej większości parlamentarnej. Może powiedzieć, że potrzeby obronne Rzeczypospolitej obejmują cały szereg takich czy innych wydatków inwestycyjnych. To może być w ogóle połowa PKB. Bardzo wiele rzeczy można tak zakwalifikować.

Tutaj pojawia się moje pytanie do ekspertów, bo być może się mylę. Wydaje mi się jednak, że będziemy mieli sytuację, w której o skali wydatków przeznaczonych na obronę narodową decyduje się w trybie zwykłej procedury ustawowej, a nie konstytucyjnej. Wtedy właściwie – jak mówią Anglicy – sky is the limit. Możemy zwiększać wydatki w dowolny sposób. Czy nie stanowi to jednak zagrożenia dla oczywistego celu art. 216, czyli niedopuszczenia do nadmiernego zadłużenia państwa, które spowodowałoby perturbacje, załamanie gospodarcze, recesję czy jakieś inne nieszczęścia?

Mam w związku z tym pytanie, czy zostawianie bardzo ogólnego języka w zapisie konstytucyjnym i odsyłanie do ustawy, co do której nie byłoby praktycznie żadnych ograniczeń, nie jest jednak zbyt ryzykowne?

Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Dziękuję, panie profesorze.

Pan prof. Marek Chmaj zgłaszał się jako pierwszy z naszych ekspertów.

**Stały ekspert Komisji Marek Chmaj:**

Bardzo dziękuję.

Szanowni państwo, odpowiadając na pytania, które postawili wcześniej posłowie, moi przedmówcy, odniosę się do kwestii ogólniejszej.

Po pierwsze, systematyka. Projekt nowelizacji wprowadza rozdział 11a, który składa się właściwie z jednego przepisu. Proszę spojrzeć na początek tego proponowanego przepisu: „W razie napaści zbrojnej dokonanej przez obce państwo na terytorium RP lub powodującej bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej (...)”. Proszę państwa, definicja stanu wojennego zawarta w art. 229 konstytucji jest następująca: „W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika konieczność wspólnej obrony przeciwko agresji (...)”.

Początek tego zdania tak naprawdę w 100% pokrywa się z definicją stanu wojennego. Zatem gdybyśmy chcieli pozostawić ten przepis, można by go było wrzucić do rozdziału 11, a początek zatytułować: „W razie wprowadzenia stanu wojennego”. Można zrezygnować z reszty tego zdania bez utraty kwestii merytorycznej.

Teraz druga rzecz, proszę państwa. Czyj majątek chcą odbierać projektodawcy? Majątek osób fizycznych niebędących obywatelami polskimi. To rozumiem. Poza tym majątek osób prawnych. Wszystkich osób prawnych? Czy chodzi tutaj o spółki z o.o., spółki komandytowe, spółki notowane na giełdzie papierów wartościowych? Spółki, które funkcjonują na terytorium RP i mają tu swoją siedzibę? Poza tym majątek innych podmiotów. Inne podmioty to fundacje, samorząd terytorialny, samorząd gospodarczy.

Szanowni państwo, z tego wynika to wszystko. Spółki cywilne, spółki jawne... W dodatku ten majątek można zająć z mocy prawa, w szczególności ze względu na osobiste, organizacyjne lub finansowe powiązania właściciela majątku. Proszę państwa, w spółce będącej osobą prawną właścicielem jest akcjonariusz lub udziałowiec. W spółkach, które są notowane na giełdzie papierów wartościowych, jest bardzo wielu udziałowców. Niektórzy z nich mogą podjąć tego typu działania, jakie są wskazane w dyspozycji tego przepisu.

Jak zatem zagwarantujemy wolność prowadzenia działalności gospodarczej, jeśli to wszystko dzieje się na podstawie domniemania: „w przypadku, gdy można domniemywać, że majątek może być wykorzystany w jakiegokolwiek części (...)”. Jak możemy przekonać podmioty prowadzące działalność gospodarczą w Polsce, że ten majątek z mocy prawa nie będzie przejęty na rzecz Skarbu Państwa? Z mocy prawa, czyli nie jest nawet wprowadzony obowiązek wprowadzenia organu, który będzie orzekał w tej sprawie. Po prostu z mocy prawa przenosimy majątek na podstawie decyzji referendum.

Odniosę się jeszcze do tego, o czym mówili pani poseł Żukowska i pan poseł Rosati. Czy te przepisy są absolutnie niezbędne? Mamy art. 46 konstytucji o przeпадku rzeczy. Są sytuacje określone w ustawie i prawomocne orzeczenie sądu. Jeśli chcemy, to wprowadźmy procedurę podobną jak w prawie o zgromadzeniach – 24 godziny, 48 godzin, apelacja 24 godziny. To nie potrwa długo. Przynajmniej zachowamy gwarancje konstytucyjne.

Poza tym pamiętajmy, proszę państwa, że przepis art. 234a kłóci się z przepisami zawartymi w rozdziale 2 konstytucji. Gdzie jest tutaj prawo do sądu? Gdzie jest ochrona tych gwarancji, które przysługują obywatelom? Te przepisy też będą odnosić się do obywateli, a konkretnie tych z nich, których majątek jest w osobach prawnych lub w innym podmiocie. Proszę państwa, z analizy praktycznej tego przepisu wynika wiele wątpliwości.

Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Dziękuję bardzo.

Proszę, pan mecenas Krzysztof Koźmiński. Proszę bardzo.

**Stały ekspert Komisji Krzysztof Koźmiński:**

Bardzo dziękuję.

Proszę państwa, starałem się notować państwa pytania. Postaram się odpowiedzieć według kolejności ich zadawania. Proszę jednak pozwolić, że rozpocznę od pewnej uwagi wprowadzającej.

Przygotowując się do dzisiejszego posiedzenia, wykonałem pewną pracę intelektualną. Zastanawiałem się, w jaki sposób ocenić ten projekt. Nie ukrywam, że sam sobie stawiałem większość wysuwanych tutaj pytań, zarzutów i wątpliwości. Generalnie rzecz biorąc, powiem państwu szczerze, że zgodziłbym się ze wszystkimi zarzutami, głosami krytycznymi. Zrobiłbym to jednak pod jednym warunkiem – gdyby przedmiotem naszych rozważań była regulacja ustawowa, a nie regulacja o naturze konstytucyjnej. Do czego zmierzam?

Już to podkreślałem, ale pozwolę sobie podkreślić to jeszcze raz. Język prawny konstytucji jest językiem bardzo specyficznym, mimo tego, że oczywiście stosujemy względem niego wszystkie wymogi, dyrektywy i standardy prawidłowej legislacji oraz rzeczywiście konstruujemy go w podobny sposób. To jest wszystko prawda. Powiem państwu zupełnie szczerze – od strony czystej techniki legislacyjnej zgadzam się z wypowiedzią pana posła Kropiwnickiego, że ten przepis jest bardzo długi. Jego się czyta i czyta, on mógłby być znacznie bardziej klarowny. To prawda. Zaraz rozwinę wątek jego długości.

Innymi słowy, zgadzam się z wieloma тезami dotyczącymi zastosowania zwrotów niedookreślonych i klauzul generalnych. Chciałbym jednak podkreślić jedną rzecz. Mimo tego, że nasza konstytucja w art. 8 rzeczywiście wprowadza zasadę bezpośredniego stosowania konstytucji, to wiemy, jak jest w praktyce. Hipotetycznie, gdyby ten przepis został wprowadzony i byłby przedmiotem zastosowania, stosowalibyśmy go jednak za pośrednictwem ustawy. Ustawa doprecyzuje i rozstrzygnie szereg wątków.

To prawda, mają państwo rację, że przyjęcie na szczeblu ustawowym regulacji, zawierającej tak dużo klauzul generalnych, daje ustawodawcy bardzo szerokie pole do wprowadzania przepisów, które będą realizować ten przepis konstytucyjny. To prawda. Mam jednak wrażenie, że niezależnie od tego, jaki przepis i jaka instytucja byłaby przedmiotem obrad analogicznej Komisji, zajmującej się zmianą konstytucji, pojawiałyby się podobne wątpliwości i problemy. Pojawiałyby się wątpliwości, czy to przypadkiem nie jest zbyt ogólny przepis albo czy te klauzule nie są zbyt niedookreślone. Mam jednak wrażenie, że zdecydowana większość naszych wątpliwości wynika z tego, że mówimy o zmianie konstytucji, o języku prawnym konstytucji.

Przejdę do bardziej szczegółowych wątków. Powiedziałem, że zgadzam się z panem posłem, który mówi, że ten przepis jest zbyt długi. Rzeczywiście, on nawet w porównaniu z innymi dłuższymi przepisami konstytucji jest relatywnie długi. Z drugiej strony mam wrażenie, że w wypowiedzi panów posłów i pani poseł pojawia się trochę wadliwa konsekwencja. Mam na myśli taką sugestię, że mimo tego, że jest on długi, to pozostawia wciąż bardzo szeroką furtkę dla ustawodawcy. Wobec czego pewne kwestie można by doprecyzować, żeby nie został nadużyty, nadinterpretowany itd. Moim zdaniem musimy się po prostu zgodzić z tym, że konstytucja siłą rzeczy wielokrotnie posługuje się pojęciami bardzo ogólnymi.

Wystarczy sięgnąć do innych tekstów konstytucji obowiązujących już od 1997 r. W literaturze mówi się czasami, że konstytucja jest aksjologicznie gorąca. Oznacza to, że w porównaniu z innymi aktami normatywnymi jest ona wręcz przesycona takimi pojęciami, które odwołują się do aksjologii, niedookreślonych nawiązań do moralności, do filozofii. Popatrzmy na konstytucję. Tam się pojawiają pojęcia typu godność, legalność, gospodarność, celowość, rzetelność. Pojawiają się również w tych fragmentach, które odnoszą się do kompetencji ustrojowych. Innymi słowy, moim zdaniem nie unikniemy tego, że siłą rzeczy będzie to zawsze rozwiązanie ogólne.

Pani poseł zadała pytanie o zgodność z prawem unijnym. Na to pytanie można odpowiedzieć w różny sposób. Ograniczę się do dwóch uwag. Po pierwsze, pamiętajmy, że mówimy o zmianie konstytucji, która jest jednak najwyższym źródłem prawa. Po drugie, osobiście nie pominę tak zupełnie swobodnie wątku, który pojawił się w jednej z opinii. Chodzi o to, że wprowadzenie kryterium narodowościowego – mam na myśli obywatelstwo polskie – może budzić pewne wątpliwości. Moim zdaniem można w bardzo łatwy sposób tak załatwić sprawę, aby uniknąć takich wątpliwości. Powtarzam: finalnie

kształt tego rozwiązania będzie doprecyzowany przez ustawodawcę na szczeblu ustawowym. Wobec tego ustawodawca mógłby na poziomie ustawowym rozszerzyć tę ochronę na innych obywateli Unii Europejskiej. Wówczas taka kolizja byłaby wyeliminowana.

Odpowiem na kilka wątpliwości bardziej ogólnych i sformułowanych przypadkowo. Chodzi m.in. o pytanie, czy nie jest tak, że zawarte sformułowania są na tyle ogólne, że w przypadku agresji mającej miejsce daleko geograficznie, np. w Ameryce Południowej, moglibyśmy uznać, iż to też jest przesłanka do zastosowania tego trybu. Inne pytanie dotyczyło naruszenia cyberbezpieczeństwa czy agresji innego państwa w trybie hybrydowym. Moim zdaniem musimy pamiętać, że interpretacja pojęć prawnych dokonuje się w pewnym kontekście. Moim zdaniem zarówno prawo międzynarodowe, jak i pewne doświadczenia w stosowaniu prawa międzynarodowego oraz prawa polskiego pozwolą wyeliminować czy zminimalizować przynajmniej część tych zarzutów.

Oczywiście to bardzo dobrze, że te wątpliwości są formułowane. Mam jednak trochę wrażenie, że są to zastrzeżenia bazujące na argumentach *ad absurdum*. Musimy pamiętać, że na etapie stanowienia prawa – nieważne, czy mówimy o konstytucji, czy o ustawie, czy o przepisach prawa lokalnego – nigdy nie jesteśmy w stanie przewidzieć wszystkich okoliczności i wyeliminować wątpliwości. One w tej sytuacji będą eliminowane na etapie regulacji ustawowej. Po drugie, zawsze jednak pozostaje kwestia wykładni prawa. Wykładnia prawa musi się odbywać w pewnym kontekście, z pewną racjonalnością. Innymi słowy – argumenty mówiące o tym, że doszłoby np. do zbrojnej agresji daleko od Polski i to mogłoby być przesłanką do zastosowania tej regulacji, są moim zdaniem argumentami *ad absurdum*. Nawet na etapie wykładni prawa mogłyby być one odrzucone jako zupełnie irracjonalne.

Przechodzę do bardzo ważnego pytania pana posła Rosatiego, a właściwie dwóch pytań. Jedno z tych pytań dotyczyło art. 46 konstytucji. Na tyle, na ile rozumiem – a wydaje mi się, że rozumiem w pełni, bo pan poseł wyraził się bardzo klarownie – chodzi o to, czy nie moglibyśmy zastosować innej konstytucyjnej zasady prawnej, czyli art. 46, do dokonania nowelizacji przepisów ustawowych. Nie ingerowalibyśmy wówczas w treść konstytucji, a osiągnęlibyśmy podobny skutek.

Powiem zupełnie szczerze. Być może rzeczywiście nie można zupełnie wykluczyć takiego scenariusza. Jednak mam jedną zasadniczą uwagę. Biorąc pod uwagę, że rozszerzylibyśmy jednak ustawowo możliwość zastosowania instytucji z art. 46, jestem wręcz pewny, że moglibyśmy naruszyć w ten sposób konstytucję. Naruszylibyśmy jakieś inne przepisy konstytucyjne. W sytuacji, w której projektodawca wprowadza szczególną, przeznaczoną do tego instytucję i przepisy, które pozwalają ją ukształtować w jakiś sposób, mamy niejako pewność, że wprowadzamy regulację zgodną z konstytucją. W sytuacji, w której próbowalibyśmy ustawowo rozszerzyć podstawę prawną z art. 46, byłoby moim zdaniem bardzo prawdopodobne, że stanowiłoby to zagrożenie dla konstytucyjności, np. innych norm konstytucyjnych. Proporcjonalność, prawo do sądu... Innymi słowy, moim zdaniem to właśnie to rozwiązanie jest bardzo ryzykowne.

Podobna intuicja towarzyszy mi w przypadku drugiej propozycji pana posła. Chodzi o rozważenie, czy moglibyśmy drugi proponowany przez projektodawcę skutek osiągnąć poprzez zmianę konstytucji. Moim zdaniem mamy tutaj podobną sytuację. Byłoby ryzyko po stronie polskiego ustawodawcy, który – działając co prawda w ramach reżimu art. 46 konstytucji – naraziłby się na narażenie innych zasad i norm konstytucyjnych. Paradoksalnie, wydaje mi się, że jeżeli już ustrojodawca decydowałby się na taką zmianę prawa, to aby zminimalizować i uchylić zarzuty konstytucyjności. Przyjęcie takiego rozwiązania – być może doprecyzowanego, być może trochę ulepszono go legislacyjnie – wydaje się bezpieczniejsze od strony zgodności z konstytucją.

Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Proszę bardzo, pan doktor.

**Stały ekspert Komisji Marcin Olszówka:**

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący.

Postaram się nie zabrać za dużo czasu. Podobnie jak pan prof. Koźmiński starałem się notować w trakcie dyskusji najistotniejsze wątki oraz pytania. Z góry przepraszam, jeżeli pominąłem coś istotnego. Już nie przedłużam.

Proszę państwa, przejdę do kilku czy też kilkunastu kwestii szczegółowych. Jeżeli dobrze zrozumiałem i odnotowałem w pamięci, w trakcie dyskusji padło takie zdanie, że projektu nie można uchwalić w tym brzmieniu. Proszę państwa, oczywiście można uchwalić ten projekt w obecnym brzmieniu. Będzie to miało określone konsekwencje.

Jeżeli projekt ulegnie zmianie – rozszerzymy go, zwężymy lub zmienimy – będą tego oczywiście odmienne konsekwencje. W zależności od tego, w jaki sposób zmienimy konstytucję, albo poszerzymy zakres swobody ustawodawcy zwykłego, albo go zawężymy. W istocie dyskutujemy tu cały czas nawet nie o jakichś rozwiązaniach szczegółowych – jak będzie wyglądała konkretna procedura przejmowania majątku na rzecz Skarbu Państwa czy obliczania długu publicznego – ale o tym, o ile poszerzymy swobodę ustawodawcy zwykłego.

Generalnie zgadzam się ze stwierdzeniami, że projekt w obecnym brzmieniu pozwala w pewnych aspektach na dość szeroką interpretację. Można to zawęzić. To jest oczywiście kwestia wyboru. Jeżeli to zawężymy... Odniosę się do art. 216 ust. 5. Oczywiście można tam zmienić finansowanie potrzeb obronnych na finansowanie uzbrojenia. Jednak w ten sposób zdecydowanie zawężamy swobodę ustawodawcy zwykłego, zawężamy znaczenie tego przepisu.

Jeżeli projektodawca chce wprowadzić pewien wyjątek, w którym ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa państwa czy w ogóle, tak to określe, rozwój sytuacji faktycznej umożliwiamy zwiększenie wydatków na rzecz obronności, to robi to w pewnym celu. Jeżeli to zawężymy, to spowodujemy inne skutki. Jeżeli zmienilibyśmy np. „potrzeby obronne” na „uzbrojenie”, to pojawiłoby się pytanie, czy nie zwężiliśmy tego za bardzo. Oczywiście tak czy inaczej będzie jakieś poszerzenie, ale nie będzie ono tak daleko idące. To już jest decyzja ustrojodawcy.

Odniosę się jeszcze do kwestii wyjątku, który jest wprowadzany w proponowanym nowym brzmieniu art. 216 ust. 5. Pragnę przypomnieć, że jest przyjętą regułą wykładni, iż wyjątki należy interpretować zawężająco. Nowe brzmienie art. 216 ust. 5 wprowadza pewien wyjątek, jeżeli chodzi o obliczanie długu publicznego. Nawet jeżeli rzeczywiście używamy określenia, które samo w sobie może być pojemne treściowo – „potrzeby obronne” – to tak czy inaczej pozostaje ogólna reguła interpretacyjna, że wyjątki należy interpretować zawężająco. Stąd też moja poprzednia uwaga, że jeżeli zawężymy z „potrzeb obronnych” do „uzbrojenia” czy jeszcze węższej kategorii, to wtedy ta zmiana konstytucji może mieć niewielkie znaczenie. Oczywiście wiadomo, że jest to decyzja ustrojodawcy.

Kolejne wynotowane przeze mnie uwagi odnoszą się do interpretacji proponowanego art. 234a. Chodzi o sformułowanie, które pojawiło się przed chwilą w wypowiedzi pani prof. Rakowskiej, że majątek może zostać przejęty przez Skarb Państwa. To sformułowanie oznacza, że ustawodawca nie ma obowiązku uchwalania ustawy, o której mowa w art. 234a. Jeżeli uzna to za właściwe, bo sytuacja napaści na terytorium Polski czy terytorium innego państwa, co bardziej prawdopodobne, uzasadnia wprowadzenie tej regulacji, to może z tego skorzystać, jednak nie musi tego zrobić.

Oczywiście potem zgodnie z projektowanym ust. 3 projektowanego art. 234a ustali szczegółowy zakres i procedurę przejmowania mienia. Stąd właśnie to określenie „można”. Gdybyśmy nie mieli tego określenia, toby oczywiście oznaczało, że ilekroć zostaną spełnione przesłanki na poziomie konstytucyjnym, owo mienie musi zostać przejęte przez Skarb Państwa. Nie taka jest natomiast intencja projektodawcy. Intencją projektodawcy jest wyposażenie ustawodawcy w możliwość zastosowania tej nadzwyczajnej instytucji ograniczenia prawa własności, która w zasadzie przypomina konfiskatę. W projekcie jest określona mianem przejęcia na rzecz Skarbu Państwa.

Pomijając sytuację przepadku, o którym będę jeszcze mówił, to nie ma dziś de lege możliwości odbierania majątku wyłącznie z tytułu tego, że nastąpiła zbrojna napad i majątek podmiotu zagranicznego może być wykorzystywany. Sam fakt, że ktoś wspiera w taki czy inny sposób państwo agresora nie jest i nie może być jeszcze w świetle dzisiejszych przepisów samoistną przesłanką do pozbawienia go majątku w takiej czy w innej procedurze.

Padły pytania dotyczące tego, jak należy interpretować pojęcia „napaści zbrojnej” i „bezpieczeństwa wewnętrznego”. Z pewnym zdziwieniem, bo ton tej wypowiedzi to był trochę atak na ten przepis z drugiej strony. Było pytanie, czy pod pojęciem „napaści zbrojnej” możemy rozumieć łżejsze przypadki, tj. cyberatak i inne przejawy wrogości, które nie mają charakteru napaści zbrojnej.

Proszę państwa, rozumiem sposób sformułowania tego przepisu w ten sposób, że istotą projektowanego art. 234a jest bardzo daleko idące ograniczenie prawa własności. Ten przepis jest tak długi m.in. po to, aby wprowadzić szereg przesłanek i okoliczności, które muszą zostać spełnione, żeby nastąpiło przejęcie. Jedna z nich, znajdująca się akurat na początku tego przepisu, mówi o napaści zbrojnej. W odróżnieniu od tych dalszych ona akurat zawęża możliwość zastosowania tego przepisu. Nie wystarczy, że np. balon meteorologiczny z Rosji czy Białorusi przekroczy terytorium Polski, abyśmy zyskali możliwość zabierania komuś majątku. Musi być napaść zbrojna. Tutaj akurat widać więc charakter gwarancyjny. To oczywiście leży w gestii ustrojodawcy – można to poszerzyć. Powiedziałbym, że to sformułowanie jest akurat bardziej zawężające, jeśli chodzi o samą postać napaści.

Przejdę do pytania dotyczącego tego, jak należy rozumieć bezpieczeństwo wewnętrzne. Przede wszystkim, nie wchodząc w szczegóły, przez zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego rozumiałbym zagrożenie bezpieczeństwa ludzi, którzy przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – ich życia, zdrowia lub mienia. Przez bezpieczeństwo wewnętrzne rozumiałbym tylko zagrożenie dla podstawowych praw i wolności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Padło pytanie odnośnie do tego, co by się stało, gdyby coś się działo w Chile. W mojej ocenie nie skutkowałoby to możliwością zastosowania tego przepisu.

Wynotowałem sobie jedną rzecz. Chciałbym to tylko podkreślić, nie będę tego rozwiął. W niektórych głosach pojęcie „zamrożenia” było traktowane jako pewien surogat przejęcia i było wykorzystywane argument przeciwko tej zmianie. Proszę państwa, czym innym jest zamrożenie, a czym innym przejęcie. Pani przewodnicząca słusznie zauważyła, że zamrożenie nie powoduje utraty prawa własności. Właściciel nadal ma ten majątek. Nie może co prawda z niego korzystać, ale nadal posiada ów majątek. Istotą propozycji zmiany drugiej w projekcie jest natomiast odebranie owemu podmiotowi majątku, a nie tylko pozbawienie go możliwości korzystania z niego.

Obywatel Unii Europejskiej – rzeczywiście jest tutaj dość poważny problem. Można na niego różnie patrzeć. Z perspektywy zasady nadrzędności konstytucji oczywiście nie istnieje żaden problem. Ustrojodawca może zrobić to, co uzna za stosowne. Z perspektywy prawa Unii Europejskiej, a w szczególności orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, to, co robią ustrojodawcy w poszczególnych państwach członkowskich, nie bardzo interesuje trybunał w Luksemburgu. Widzę więc tutaj potencjalny problem. Można go rozwiązać w różny sposób.

Można oczywiście dokonać przypadkowej konstytucjonalizacji Unii Europejskiej i wpisać obywatela Unii Europejskiej zamiast obywatela polskiego. To oczywiście znacząco zmniejszy zakres podmiotowy oddziaływania projektowanej zmiany konstytucji. Zapewni nam to jednak zgodność z konstytucją. Tak jak sugerował pan prof. Koźmiński, podobny efekt można też osiągnąć w ten sposób, że na poziomie ustawowym rozszerzymy tę gwarancję na obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi. Analogicznie jest przy czynnym prawie wyborczym do wyborów municypalnych. Na poziomie konstytucji wpisany jest tylko obywatel polski, a na poziomie ustawy pojawia się obywatel Unii Europejskiej.

Są tu jeszcze możliwe inne rozwiązania. Możemy rozszerzyć możliwość zastosowania przepadu także wobec obywateli polskich. To też jest pewne rozwiązanie, które eliminuje dyskryminację. Mogę też sobie wyobrazić inną możliwość, czyli po prostu zostawienie tego tak, jak jest. Wówczas po prostu zobaczymy, co powie na to trybunał w Luksemburgu. Potem ewentualnie będzie można się zastanawiać. To też jest jakaś możliwość. Możemy ponieść konsekwencję innego rodzaju, ale teoretycznie istnieje taka możliwość.

Proszę państwa, kolejna rzecz, którą sobie wynotowałem, pojawiła się na jednym z poprzednich posiedzeń.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Panie doktorze, myślę, że te szczegółowe uwagi będziemy już rozpatrywać przy poszczególnych zmianach.

**Stały ekspert Komisji Marcin Olszówka:**

Dobrze, to może tylko dosłownie dwie uwagi. Jedno zdanie, bo to jest bardzo istotne.

Kontrola sądu nie jest wyłączona. Żaden przepis projektu nie wyłącza kontroli sądowej nad przejęciem majątku przez Skarb Państwa. Jakie będą szczegóły, jak będzie wyglądała procedura przejmowania majątku na rzecz Skarbu Państwa – to określi ustawa. Przepis art. 45 nie jest wyłączany. Ta gwarancja obowiązuje w dalszym ciągu.

Dobrze, to może zakończę już na tym. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Dziękuję.

Głos chciała jeszcze zabrać pani prof. Rakowska. Oddaję głos, z tą uwagą, że nad konkretnymi zmianami będziemy szczegółowo dyskutowali na kolejnym posiedzeniu. Proszę więc o syntetyczną wypowiedź.

Proszę bardzo, pani profesor.

**Stały ekspert Komisji Anna Rakowska-Trela:**

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący.

Odniosę się do pytań oraz odpowiedzi, które na nie padły. Chciałabym zwrócić uwagę na pewną okoliczność. W moim przekonaniu ocena wynikająca z wcześniejszych wypowiedzi wskazuje, iż zmiana dotycząca przejmowania majątku, jeżeli miałaby być przyjęta w takiej formie... Oczywiście nie może być mowy o sprzeczności wprowadzenia takiej zmiany z konstytucją, gdyż jesteśmy na poziomie zmiany konstytucji. Wprowadzenie tego rodzaju przepisu powodowałoby jednak pewną niespójność norm konstytucyjnych.

W toku udzielania odpowiedzi pytanie padło stwierdzenie, iż próba zastosowania w tym przypadku art. 46 konstytucji i stworzenia w oparciu o ten artykuł procedury, która prowadziłaby do podobnego celu, mogłyby rodzić wątpliwości czy nawet zarzuty co do niezgodności z art. 2 konstytucji oraz niezgodności z zasadą proporcjonalności. To są wszystkie zasady i standardy wynikające właśnie z konstytucji, chociaż nie tylko.

W moim przekonaniu do tego właśnie aspektu odnosi się potencjalna niespójność regulacji konstytucyjnych w przypadku, gdyby proponowana zmiana została przyjęta w takim kształcie. Chodzi o ten kwartet klauzul generalnych, na które zwróciłam uwagę wcześniej. Regulacja stanowi, że wystarczy przesłanka, iż można domniemywać, że majątek jest lub może być wykorzystywany na cele związane z agresją. Co więcej, może być wykorzystywany w jakiegokolwiek części, i to w szczególności w przypadkach określonych w tym przepisie – czyli może być wykorzystywany także w innych przypadkach. Otwiera to bardzo daleko idące, bardzo luźno określone granice swobody dla ustawodawcy. W moim przekonaniu one pozostają w konflikcie z innymi wartościami, nie tylko konstytucyjnymi.

Wyobraźmy sobie sytuację, iż do zastosowania tego przepisu i przejęcia majątku dojdzie, gdy tylko można domniemywać, że majątek może być wykorzystywany w bardzo niewielkiej części. Bez kontroli sądowej albo z późniejszą kontrolą sądową dana osoba – która jest w tym przepisie niedookreślona, o których to wątpliwościach mówił też prof. Chmaj – zostaje pozbawiona majątku. Pozostaje z ewentualną możliwością późniejszej kontroli sądowej takiego aktu. Natomiast w momencie dokonywania kontroli sądowej osoba, wobec której zastosowano ten przepis, będzie już de facto pozbawiona tego majątku. Co więcej, może się wydarzyć sytuacja, w której zgodnie z ust. 2 proponowanego art. 234a majątek ten zostanie już przeznaczony na wsparcie osób dotkniętych skutkami napaści zbrojnej.

Tak jak powiedziałam, zastosowanie tego rodzaju możliwości przy tylu znakach zapytania budzi co najmniej wątpliwości co do zgodności ze standardami, o których była mowa – zasadą proporcjonalności oraz zasadą prawa do sądu. Zwłaszcza jeśli weźmiemy również pod uwagę ostateczność tego rozwiązania – mamy do czynienia z przejęciem majątku, a nie jego zamrożeniem.

Przyłączam się więc do postulatu wykorzystania art. 46 konstytucji. Nie chodzi o rozszerzanie tej normy przy przyjmowaniu ewentualnych procedur na drodze ustawowej.

Chodzi o zastosowanie tego przepisu, czyli o zastosowanie wynikających z niego standardów. Nie ma przeszkód, aby nawiązać do procedur przewidzianych – tak jak mówiłam wcześniej – chociażby w prawie karnym czy w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i terroryzmowi. One prowadzą w pierwszym etapie do zamrożenia majątku. Natomiast w drugim etapie, na drodze procedury sądowej, która może być przecież procedurą przyspieszoną, ale spełniającą standardy prawa do sądu, może prowadzić do odjęcia owego majątku.

Wróć do pierwszej części przepisu, która mówi, iż przepis ten działa w razie napaści zbrojnej dokonanej przez obce państwo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo takiej, która wywołuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego. Ta część budzi we mnie mniejsze wątpliwości. Chociaż podjęcie napaści zbrojnej istotnie nie jest zdefiniowane, to pojawia się ono w Karcie Narodów Zjednoczonych, w Traktacie Północnoatlantyckim, w art. 116 konstytucji. Nie ma legalnej definicji, ale jest to pojęcie rozumiane dosyć jednoznacznie. Bardziej przez przykłady, ale jednak dość jednoznacznie. Jeśli chodzi o tę część przepisu, to pewnie bardziej ogólnym jest pojęcie zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego.

Bezpieczeństwo wewnętrzne jest rozumiane dwojako. W węższym ujęciu odnosi się do ochrony terytorium, ochrony porządku polityczno-ustrojowego, stabilności społecznej, zapewnienia bezpieczeństwa obywateli... Mamy też jednak ujęcie szersze, w którym mieści się ochrona wszelkiej aktywności społecznej czy obywatelskiej. Tym niemniej jest tutaj mowa o bezpośredniości zagrożenia bezpieczeństwa. Biorąc więc pod uwagę wszystkie te aspekty, wstęp budzi we mnie mniejsze wątpliwości. Zdecydowanie większe wątpliwości budzi jego druga część, o której mówiłam przed chwilą.

Podsumowując, powtórzę postulat wykorzystania dotychczasowych możliwości, które daje konstytucja w obecnym brzmieniu. Szczególnie chodzi o konstruowanie procedur przy zachowaniu standardów wynikających z art. 46. To jest dla mnie właściwy postulat.

Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Bardzo dziękuję, pani profesor.

Czy pan minister, przedstawiciel wnioskodawców, chciałby się odnieść do tych wszystkich uwag?

**Poseł Łukasz Schreiber (PiS) – spoza składu Komisji:**

Bardzo dziękuję.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, wprawdzie nie zostało wielu członków Komisji, ale są obecni w inny sposób. Postaram się więc odnieść. Zacznę od pytania, które było skierowane bezpośrednio do mnie.

**Poseł Robert Kropiwnicki (KO):**

Potwierdzam, że jesteście zdalnie.

**Poseł Łukasz Schreiber (PiS) – spoza składu Komisji:**

Chodzi o pytanie pana posła Kropiwnickiego. To jest zresztą pytanie, które pojawiło się również na ostatnim posiedzeniu Komisji. Obiecałem odpowiedzieć.

Chodzi z jednej strony o to, czy próbowano wykorzystać procedurę z art. 46. Odpowiedź brzmi: nie. Później wytłumaczę szerzej dlaczego. Pytanie dotyczyło także tego, jaka kwota została zamrożona w ramach tych majątków. Mam informację, która była aktualna na koniec roku, bo jest ona aktualizowana co jakiś czas. Na początku 2023 r. była to kwota ok. 1,1 mld euro. Jest to kwota łączna dla aktywów i pasywów. Mówimy dziś o takiej zamrożonej kwocie. Kwotę zamrożoną zarówno na podstawie przepisów unijnych, jak i przepisów krajowych podaję łącznie w euro.

Chociaż szczegóły były różne, to tak naprawdę wypowiedzi wszystkich państwa posłów – pani poseł Żukowskiej, pana posła Kropiwnickiego, pana posła Myrchy, pana posła Rosatiego – koncentrowały się na tym, że właściwie można by skorzystać z art. 46. Tego samego dotyczyły wypowiedzi ekspertów przedstawione przez tę grupę posłów. To była jedna grupa zarzutów czy też propozycji. Druga grupa dotyczyła tego,

że proponowany zapis jest może nie do końca dobry, że jest nie do końca jasny i z tego powodu zbyt długi itd. To były takie raczej legislacyjne zarzuty i wątpliwości.

Zacznijmy od tej najważniejszej sprawy. Trochę mnie dziwi tok rozumowania, że z jednej strony możemy mówić i udowadniać, że przedstawione zmiany będą sprzeczne z art. 2 konstytucji, a z drugiej możemy mówić, żeby wykorzystać art. 46. Może nie każdy, kto słucha, zna jego treść. On mówi o tym, że przepadek rzeczy może wystąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Jeżeli tak na to spojrzeć, to art. 2 też musi tu mieć swoje zastosowanie. Co więcej, jest to procedura niezwykle czasochłonna.

Jednak nawet, jeśli pominiemy ten aspekt i wyobrazimy sobie jakąś szybką ścieżkę... Chociaż jak można sobie wyobrazić szybką ścieżkę w przypadkach, które są czasem tak trudne i tak skomplikowane do orzeczenia? Pomijam już to, to jest jeden problem. Drugi problem jest taki, że poza sytuacjami, w których majątek zgromadzono wskutek przestępstwa lub są co do niego podejrzenia, że jest w ten sposób używany – takie działania zawsze można byłoby podważać. Zawsze można by podważać wyroki sądu, zawsze można by podważać ustawę na podstawie obowiązującej konstytucji. Z tego wynika propozycja zmiany konstytucji, która wydaje się jedyną możliwością. Co więcej, jak podkreślał pan prof. Koźmiński w swojej pierwszej wypowiedzi, taką drogą idą także inne państwa – Estonia, Kanada czy Włochy. Takie jest ich rozumowanie.

Szanowni państwo, chciałbym wrócić do tego, o czym już raz mówiłem bardzo krótko. Jest to przykład *per analogia*, który naprawdę wydaje mi się bardzo adekwatny. Wszyscy cały czas mówimy o tym, że sportowców rosyjskich trzeba wykluczać z zawodów. Nie wyobrazamy sobie, by byli na olimpiadzie. Cały świat o tym mówi, może poza Międzynarodowym Komitetem Olimpijskim, który ma chyba inne zdanie na ten temat. Wszyscy inni podkreślają to jednak bardzo mocno.

Czy wszyscy ci sportowcy są bezpośrednio związani z aparatem władzy? Pewnie nie wszyscy. Niektórzy pewnie chcą po prostu być sportowcami. Nie dokonujemy tu jednak wyłomów. Chyba słusznie nie wyobrazamy sobie sytuacji, w której sportowcy z kraju agresora mogliby rywalizować ze sportowcami z kraju, który został napadnięty. Jako społeczność międzynarodowa domagamy się stanowczej, ostrej reakcji. Nie dzielimy w tej sprawie włosa na czworo, tylko próbujemy to robić.

Pamiętajmy, że filarem całego rosyjskiego aparatu władzy i Putina nie jest tylko armia. Tym filarem jest przecież gospodarka, oparta przede wszystkim na energetyce. Z tej strony miało przecież miejsce uderzenie w całą Europę. Takim filarem jest także biznes, który bardzo intensywnie kooperuje poza granicami Rosji. Poza tym są to sportowcy, artyści...

Tak jak rozumiem ten projekt – ja oraz cała grupa posłów wnioskodawców z klubu parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość, która podpisywała się pod nim – jest to kolejny krok do pokazania, że na to nie będzie zgody. Muszą to odczuć. Szeregu tych działań nie odczuje sam Putin. Jednak ludzie z jego otoczenia powinni to odczuwać.

Szanowni państwo, zwracam się do państwa z gorącą prośbą, a właściwie dwiema. Jedna prośba to prośba o odwagę, abyśmy podjęli decyzję i przeszli do procedowania. Dajmy sygnał. Nawet jeżeli ktoś powie, że co to jest 1,1 mld euro... Pewnie, że to nie powali państwa rosyjskiego. W sensie symbolicznym ma to jednak niezwykle znaczenie. Uderzy to także w poszczególne osoby związane z tym reżimem.

Z drugiej strony mam też do państwa prośbę o odwagę w pewnej deklaracji. Zwracam się teraz do wszystkich posłów, do członków Komisji: czy chcemy i jesteśmy gotowi? Czy widzą państwo i – jak można to zrozumieć – stawiają problemy natury legislacyjnej oraz ewentualnie związane z kształtem ustawy? Jeśli tak, to rzeczywiście mamy o czym rozmawiać. Czy jednak *a priori* są państwo za tym, by odrzucić te zapisy, niezależnie od tego, jak będą wyglądać? Jeżeli jest w ten sposób, to także cenna byłaby dla nas wszystkich jasna deklaracja.

Sądzę, że ta sprawa naprawdę nie ma barw politycznych i nie da się jej przeprowadzić w inny sposób. Nie ma wątpliwości, że byłby to jasny sygnał. To prawda, że nie zdecydował się na to jeszcze żaden inny kraj, chociaż trwają dyskusje. Polska była jednak inicjatorem szeregu działań w sprawie agresji Rosji na Ukrainę. Uważam, że jako parla-

mentarzyści oraz Sejm Rzeczypospolitej w tej sprawie również powinniśmy mieć odwagę na wprowadzenie takiej zmiany.

Podkreślę na koniec jeszcze jedną, kluczową sprawę. Mogę absolutnie zagwarantować, że projekt ustawy, który miałby być przyjęty, byłby wypracowany w porozumieniu ze wszystkimi jeszcze przed ostatecznym przyjęciem przez parlament zapisów konstytucji. To jest możliwe. Zróbmy tylko ten pierwszy krok i pokażmy, że ten projekt może wyjść z Komisji. To da sygnał, że ma on szansę uzyskać większość na sali plenarnej. To da sygnał, że możemy poważnie rozmawiać o konstrukcji przepisów ustawy, która doprecyzuje wszystkie wątpliwości.

Tak, są to szerokie pojęcia. Podkreślali to państwo. Jest jednak szereg możliwości doprecyzowania tego w ustawie. Nie jesteśmy w stanie wszystkiego przewidzieć. Chodzi właśnie o to, że konstytucja z natury rzeczy prezentuje czasem trochę abstrakcyjne normy, aby można było dopasować je do rzeczywistości, a nie zamykać się w sztywnych ramach.

Dobrze, to tyle. Nie chcę przedłużać. Bardzo dziękuję.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Dziękuję.

Odpowiadając na postulat pana ministra, zapewniam, że pewnie na kolejnym posiedzeniu przejdziemy już do procedowania poszczególnych zmian. Z tego też powodu prosiłem już o przygotowanie ewentualnych propozycji poprawek. Mam tu na myśli również najdalej idące poprawki, czyli propozycje wykreślenia z projektu danej zmiany. To też będzie propozycja poprawki. Rozumiem, że ze strony wnioskodawców projektu będzie otwartość na propozycje poprawek, które mogłyby redakcyjnie i merytorycznie...

**Poseł Łukasz Schreiber (PiS) – spoza składu Komisji:**

Oczywiście, że tak, panie przewodniczący. O ile tylko jest w ogóle wola uchwalenia tego projektu.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Oczywiście, dlatego też odbyliśmy już dzisiaj pogłębioną dyskusję. Tak jak powiedziałem, na kolejnym posiedzeniu będziemy się już koncentrować na poszczególnych propozycjach zmian w konstytucji.

Jeszcze pan poseł Arkadiusz Myrcha?

**Poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Może po prostu przypiszmy dane posiedzenie jednej zmianie. Wtedy nie koncentrowalibyśmy się równolegle na dwóch, tylko zajęlibyśmy się na razie np. pierwszą zmianą i debatowalibyśmy nad nią.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Pani pośle, to zależy, jak będą przebiegały prace. Może nie będzie jakichś wielkich problemów i zastrzeżeń i prace pójdą szybko. Wtedy szkoda by było, gdybyśmy nie pracowali dalej. Tak jak mówię, jestem otwarty w tej kwestii.

Dziękuję państwu bardzo za wszystkie głosy w dyskusji. Dziękuję naszym ekspertom. Zamykam posiedzenie Komisji.